Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

29 521 Nederlandse deelname aan vredesmissies

Q

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2015

De huidige Nederlandse bijdrage aan de antipiraterijoperatie EUNAVFOR Atalanta (Kamerstuk 29 521, nr. 267) loopt eind 2015 af. In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet informeren wij u hierbij over het besluit van het kabinet de Nederlandse bijdrage aan de operatie EU-Atalanta te verlengen tot eind 2016, met inzet van één schip.

Inleiding

Sinds halverwege 2012 is het aantal geregistreerde kapingen van koopvaardijschepen en pogingen daartoe door Somalische piraten sterk afgenomen, tot bijna nul, en is er geen succesvolle kaping van een koopvaardijschip meer geweest. Tegelijkertijd is de dreiging van piraterij nog niet voorbij. Piratennetwerken beschikken nog steeds over de intentie en de middelen om hun piraterijactiviteiten weer op te pakken als zij daartoe de kans krijgen. Momenteel is deze kans sterk ingeperkt door de inzet van beveiligers (*vessel protection detachments* en, in het geval van buitenlandse schepen, gewapende particuliere beveiligers), de *best management practices* van de scheepvaartindustrie en de antipiraterijoperaties. Echter, voor een duurzame bestrijding van piraterij is de aanpak van grondoorzaken op land (werkloosheid, armoede, grotendeels ontbreken staatsgezag en *rule of law*) nodig, wat een langdurige internationale geïntegreerde inzet vergt. Daarnaast blijft het afschrikwekkende effect van marineschepen nodig. Dit betekent dat maritieme presentie in de wateren rond Somalië moet worden voortgezet. Hierin speelt EUNAVFOR Atalanta een belangrijke rol, naast andere maritieme operaties zoals NAVO *Ocean Shield*, de *combined maritime forces* onder leiding van de VS en unilaterale maritieme presentie.

Tegelijkertijd constateert het kabinet dat er een toenemende vraag, evenals een toegenomen belang, is om maritieme capaciteit elders in de wereld in te zetten.

kst-29521-Q
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Op basis van voorafgaande heeft het kabinet besloten de Nederlandse bijdrage aan Atalanta in 2016 te verlengen, maar de inzet terug te brengen van twee schepen naar één schip. In de tweede helft van 2016 zal een luchtverdedigings- en commandofregat (LCF) worden ingezet voor een periode van vier maanden. In deze periode zal Nederland tevens het commando over de operatie voeren. Over de inzet van het vrijgekomen schip wordt de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk geïnformeerd.

Gronden voor deelname

Piraterij is in strijd met het internationale recht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag. Met de bestrijding van piraterij draagt Nederland bij aan de handhaving van de internationale rechtsorde. Voorts rechtvaardigt de dreiging voor de Koninkrijksgevlagde koopvaardij een actieve Nederlandse bijdrage aan de internationale strijd tegen piraterij. Koninkrijksgevlagde koopvaardijschepen in het risicogebied komen in aanmerking voor *vessel protection detachments* (VPD's) en worden beschermd door de internationale antipiraterijoperaties.

Mandaat

Het internationale recht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS, artikel 100 e.v.), biedt de rechtsgrond voor het optreden tegen acties van piraten op volle zee. Het optreden in de territoriale wateren van Somalië berust op VN-Veiligheidsraadresoluties. De meest recente Veiligheidsraadsresolutie op het gebied van piraterijbestrijding is resolutie nr. 2246 (2015).[1]

Het EU-mandaat voor Atalanta loopt tot eind 2016. De primaire taak in het huidige mandaat betreft piraterijbestrijding en bescherming van kwetsbare scheepvaart, waaronder noodhulptransporten van het *World Food Programme* en bevoorradingsschepen voor de *African Union Mission in Somalia* (AMISOM). Sinds de verlenging van het EU mandaat in het najaar van 2014 heeft Atalanta tevens de secundaire taak om de andere EU-missies (EUTM Somalië en EUCAP Nestor) waar mogelijk en met reeds aanwezige capaciteiten te ondersteunen. Daarnaast draagt Atalanta bij aan het monitoren van maritieme criminaliteit, waaronder illegale visserij.

Politieke context

Sinds de art. 100 brief van vorig jaar (Kamerstuk 29 521, nr. 267) laten de politieke ontwikkelingen in Somalië wederom een gemengd beeld zien. De hoopvolle stemming uit 2013 lijkt definitief omgeslagen in het besef dat Somalië niet alleen forse internationale steun, maar ook blijvende internationale politieke druk nodig heeft om op het rechte pad te blijven. Indien hiervan geen of onvoldoende sprake is, zal de kans op terugval toenemen.

Premier Abdiweli, die begin 2014 aantrad, raakte in oktober 2014 in conflict met President Hassan Sheikh over het ontslag van een aantal Ministers. Dit luidde een vier maanden durende politieke crisis in die leidde tot Abdiweli's aftreden in december en die eindigde in februari 2015 met de installatie van het kabinet Sharmarke, het derde kabinet onder president Hassan Sheikh, bestaande uit 67 bewindspersonen. Dit illustreert de verdeeldheid, het gebrek aan vertrouwen en aan compromisbereidheid binnen de politieke elite. Niettemin was er afgelopen jaar ook

[1] Deze resolutie herbevestigt de eerdere VN-resoluties 1816, 1838, 1846, 1851 (2008), 1897 (2009), 1950 (2010), 2020 (2011), 2077 (2012), 2125 (2013) en 2184 (2015).

vooruitgang in Somalië, vooral op het gebied van de federale staatsvorming. Inmiddels zijn er vier deelstaten (Puntland, Jubaland, de South-west State en de Galmudug State of Somalia) overeengekomen. De vorming van de Galmudug State verliep uiterst moeizaam en resulteerde in een concurrerende deelstaat onder leiding van Ahlu-Sunna Wal-Jama'a milities. De gespannen militaire en tribale situatie begin december 2015 tussen Puntland en Galmudug, als gevolg van een grensconflict binnen de gedeelde stad Galkayo, toont hoe gevoelig het federale staatsvormingsproces is en hoezeer dit proces allerlei spanningen in Somalië opnieuw kan doen oplaaien.

De vorming van de deelstaat waar de regio's Hiiraan en Midden-Shabelle onder moeten vallen, dient nog te worden uitgevoerd en dat geldt ook voor een besluit over de status van Mogadishu. Voorts is er nog altijd geen definitieve Grondwet en is er nog niet besloten over de verdeling van overheidsinkomsten tussen de deelstaten en de centrale overheid. Hetzelfde geldt voor de zeggenschap over natuurlijke hulpbronnen. Intussen waarschuwde de *Monitoring Group* van de VN in oktober 2015 dat de inspanningen van politieke elites om de betrokkenheid van regionale stakeholders in de aanloop naar de verkiezingen van 2016 te verhinderen een bedreiging vormen voor vrede en stabiliteit in Somalië op de lange termijn en voor de fragiele winst die de afgelopen jaren is geboekt.

De herziening van de huidige voorlopige Grondwet maakte het afgelopen jaar nauwelijks voortgang. Ditzelfde geldt voor de organisatie van verkiezingen, die in september 2016 moeten worden gehouden. De regering kondigde in juli jl. aan dat *one-person-one-vote* verkiezingen organisatorisch voor deze datum niet meer haalbaar zijn. De internationale gemeenschap houdt evenwel druk op de Somalische regering en houdt vast aan de uiterste datum van september 2016. Hierbij is de eis van de internationale gemeenschap dat er een verkiezingsmodel wordt ontwikkeld dat representatiever is dan dat uit 2012, waarbij uitsluitend clan-oudsten betrokken waren, zodat de verkiezingen in ieder geval een stap vooruit zijn in democratische richting. Bovenstaande ontwikkelingen illustreren de complexe situatie in Somalië en de moeizame politieke vooruitgang. Stabilisering en effectieve staatsopbouw in Somalië zullen hierdoor een kwestie van lange adem zijn.

Het leveren van basisdiensten op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur en veiligheid blijft een uitdaging voor de Somalische overheid. Voor het leveren van deze diensten zijn middelen, fysieke presentie en uitvoeringscapaciteit nodig, zowel in Mogadishu als daarbuiten. Dit blijft echter problematisch. Fondsen zoals het *Somalia Stability Fund*, o.a. gesteund door Nederland, helpen daarbij, maar de Somalische overheid is primair verantwoordelijk. Ten slotte blijft de internationale gemeenschap, waaronder Nederland, constateren dat de federale regering meer verantwoordelijkheid en eigen initiatief zou moeten nemen om piraterij te bestrijden, zowel als het gaat om de ontwikkeling van maritieme capaciteit, als om de aanpak van grondoorzaken. Zo bestaat er op papier een Somalische kustwacht, maar mist deze een juridisch kader en de capaciteit om daadwerkelijk operationeel te kunnen zijn. Daarbij komt dat er geen eensgezindheid is in Somalië over de ontwikkeling van de maritieme veiligheidssector. De federale overheid staat een meer centralistisch stelsel voor dan de regio's zoals Puntland – dat zijn eigen veiligheidsstructuren wil behouden – en Somaliland – dat überhaupt buiten deze dialoog blijft en zelfstandig doorgaat met de ontwikkeling van zijn kustwacht. Deze uitdagingen binnen de maritieme veiligheidssector zijn een reflectie van de interne verdeeldheid binnen Somalië.

Samenhang

De maritieme inzet ten behoeve van de aanpak van piraterij is succesvol, maar de aanpak van de onderliggende oorzaken blijft hier nog bij achter. Een goede ontwikkeling is dat de afgelopen jaren een internationale verschuiving van aandacht van zee naar land is geweest, waarbij wordt gewerkt aan stabiliteit, staatsvorming en wederopbouw in Somalië. In een land als Somalië, nog herstellend van decennia burgeroorlog, zonder geïnstitutionaliseerde bestaande overheidsstructuren, is dit echter zeer complex en is duurzame vooruitgang geen gegeven. Het is daarom van belang de internationale inzet kritisch te blijven bezien en aan te passen als omstandigheden hierom vragen.

Nederlandse inzet in de combined strategic review

Waar het gaat om de EU inzet tegen piraterij is de *combined strategic review* (CSR) van de drie EU-missies (EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalië en EUCAP Nestor) in en rond Somalië van belang. Deze review zal begin 2016 van start gaan, met als doel te bezien welke GVDB-inzet na 2016 (huidige EU-mandaten lopen tot eind 2016) benodigd is. Dit betekent dat de huidige missies tegen het licht zullen worden gehouden, waarna moet worden bepaald of de missies worden voortgezet na 2016 en zo ja in welke vorm. Nederland zal te zijner tijd besluiten of Nederland hieraan zal bijdragen en zo ja, in welke vorm. EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalië en EUCAP Nestor dragen bij aan de stabilisatie van Somalië en ondersteunen daarmee de aanpak van grondoorzaken van piraterij, evenals migratie. Ook de Nederlandse bijdrage op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is hierop gericht.

EUNAVFOR Atalanta

Zolang onderliggende oorzaken nog onvoldoende zijn aangepakt en Somalië nog over onvoldoende eigen maritieme capaciteit beschikt, blijft er sprake van een reële dreiging van piraterij. Daarom pleit het kabinet nu al voor een verlenging van EUNAVFOR Atalanta na 2016. Daarbij vraagt Nederland EUNAVFOR Atalanta te onderzoeken of het benodigde afschrikwekkende effect met minder eenheden kan worden bereikt, waarbij de operatie zich op de wateren rondom Somalië zou moeten blijven concentreren. Ook moet worden onderzocht of het mogelijk is om, wanneer de schepen toch in het gebied aanwezig zijn in het kader van piraterijbestrijding, ook andere vormen van maritieme criminaliteit aan te pakken of ten minste te monitoren. Andere vormen van maritieme criminaliteit betreffen drugs-, mensen-, houtskool- en wapensmokkel en illegale visserij. Laatstgenoemde wordt door de Somalische autoriteiten als grootste probleem gezien. De EU zou de verzamelde gegevens over visserij vervolgens proactief met de Somalische autoriteiten moeten delen, aangezien het vooral aan hen is om illegale visserij aan te pakken. Hierbij is het vooral van belang dat de Somalische autoriteiten hun verantwoordelijkheid nemen en een licentiesysteem voor visserij opzetten. Somalië wordt in dezen ondersteund door het *Indian Ocean Forum on Maritime Crime* (IOFMC), waar ook Nederland een financiële bijdrage aan heeft geleverd.

EUTM Somalië

Sinds de start van EUTM Somalië in 2010 is de context waarin de missie opereert significant veranderd. Dit vraagt om aanpassingen van de missie. De missie is eind 2013 van Bihanga in Uganda naar Mogadishu verplaatst en richt zich naast specifieke militaire training steeds meer op het adviseren van het Somalische Ministerie van Defensie en de Defensiestaf.

Daarnaast houden steeds meer internationale actoren zich bezig met het versterken van de defensiesector. Zo hebben ook Turkije, Verenigde Arabische Emiraten (VAE) en de VS grootschalige trainingsprogramma's in Somalië. De vraag is dan ook hoe de rol en toegevoegde waarde van EUTM Somalië in de opbouw van de defensiesector in Somalië het best kan worden ingevuld. De EU zal hiertoe een goede analyse moeten uitvoeren. Nederland zal, constaterende dat er nog steeds een noodzaak bestaat de Defensiesector op te bouwen, het voorzetten van EUTM Somalië na 2016 bepleiten, met een verschuiving van training naar advisering. De EU zou alleen in specialistische training moeten voorzien die niet door andere trainingspartners wordt gegeven. Er zou vervolgens extra capaciteit moeten worden ingezet om het Somalische Ministerie van Defensie te adviseren over de opbouw van defensiestructuren, zoals registratiesystemen (zowel voor personeel als materieel) en een commandovoeringssysteem. Verwachtingsmanagement blijft daarbij van belang: het ontbreekt zowel het ministerie als de defensiestaf aan voldoende en gekwalificeerde capaciteit om de vele benodigde hervormingen door te voeren. Het is daarom goed dat ook andere internationale actoren, zoals de VS, zich richten op strategische advisering. Er is echtermeer coördinatie nodig tussen alle actoren die actief zijn op het gebied van de opbouw van defensiestructuren. EUTM Somalië zou hier, waar mogelijk, een faciliterende rol in moeten spelen.

De huidige Nederlandse bijdrage aan EUTM Somalië bedraagt zeven militairen, vanaf januari 2016 acht. Het huidige Nederlandse mandaat, voor maximaal vijftien personen, loopt tot eind 2016. De Nederlandse militairen zijn onder andere werkzaam in de staf van EUTM Somalië, in het *advisory team* (financieel adviseur) en het *training team* (vanaf januari 2016).

EUCAP Nestor

In het voorjaar van 2015 is een extra tussentijdse *strategic review* van EUCAP Nestor gehouden. Hierbij werd besloten de activiteiten van de missie in Djibouti, Seychellen en Tanzania te beëindigen en uitsluitend op Somalië te concentreren. Reden hiertoe was de constatering dat de missie met de beperkte beschikbare capaciteit zich het beste op één land kan concentreren, en dat de grootste noodzaak op gebied van maritieme capaciteitsopbouw in Somalië ligt. Nederland zal bij de aanstaande CSR pleiten voor de voortzetting van een capaciteitsopbouwmissie in Somalië met de nadruk op maritieme capaciteitsopbouw en de totstandkoming van maritieme wetshandhaving. Ook hier is realisme van belang: EUCAP Nestor heeft afgelopen jaar in Somalië ondervonden dat zowel de veiligheidssituatie als de moeizame samenwerking met de Somalische autoriteiten ervoor zorgt dat een groot beroep wordt gedaan op de flexibiliteit en doorzettingsvermogen van de missie-leden. Nederland zal bepleiten dat de missie voldoende aandacht besteedt aan strategische advisering met betrekking tot de opbouw van maritieme capaciteit, evenals de benodigde juridische kaders en handhaving op land. Hierbij is kwaliteit belangrijker dan kwantiteit; het aantal getrainde mensen is niet zo zeer van belang, het effect van deze trainingen op langere termijn wel. De missie zal moeten onderzoeken in welke niches op maritiem gebied en in samenwerking met welke Somalische counterpart zij de grootste toegevoegde waarde heeft.

Nederland levert momenteel vier civiele functionarissen aan EUCAP Nestor, waaronder één politiefunctionaris. Deze bijdrage loopt tot eind 2016.

Overige inzet

Het kabinet kiest er in 2016 ook voor een groot deel van de Nederlandse bijdrage aan de ontwikkeling van Somalië via EU-verband in te zetten. Daarbij onderstreept Nederland het belang van goede coördinatie van de inzet van het gebruik van verschillende EU-instrumenten. Naast de bijdragen in EU-verband, richt Nederland zich ook via de VN (UNODC) en de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS) op de aanpak van piraterij en stabiliteit in Somalië, evenals via bijdragen op gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Opbouw van vervolgings-, berechtings- en detentiecapaciteit in de regio

Het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) werkt in verschillende gebieden (onder andere Puntland, Somaliland en Seychellen) aan de opbouw van vervolgings-, berechtings- en detentiecapaciteit, met het oog op de beëindiging van straffeloosheid van piraterij. Daarnaast heeft UNODC projecten in Somalië die zijn gericht op de opbouw van maritieme capaciteit en de aanpak van maritieme criminaliteit. Nederland levert een financiële bijdrage aan diverse UNODC-projecten, waaronder het *Maritime Crime Programme*. Daarnaast levert Nederland een civiel expert op de Seychellen. Verder levert Nederland een financiële bijdrage aan het *Regional Fusion and Law Enforcement Centre for Safety and Security at Sea* (REFLECS3), een initiatief van het Verenigd Koninkrijk gericht op het versterken van de rechtsstaat in de Hoorn van Afrika, in het kader van piraterijbestrijding.

Tot op heden is terugkeer van naar Nederland overgebrachte verdachten van piraterij steeds gerealiseerd dankzij intensieve inspanningen van de vreemdelingenketen. Er zijn echter nog geen sluitende afspraken gemaakt met Somalië en Somaliland over terugname van in het kader van anti-piraterijmissies door Nederland berechte verdachten van piraterij. Nederland zet zich ervoor in om dergelijke terugkeerafspraken te maken.

Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia

De *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS) kwam in juli 2015 bijeen om de huidige inspanningen van de internationale gemeenschap in de strijd tegen piraterij te bespreken, evenals de toekomst van piraterijbestrijding en de contactgroep zelf. Er was consensus over de blijvende dreiging van piraterij, evenals de noodzaak de coördinatie van activiteiten gericht op de aanpak van oorzaken op land nog beter te coördineren en op elkaar af te stemmen. Bij deze bijeenkomst werd het voorzitterschap van de CGPCS overgedragen van de EU aan de Seychellen. Hiermee komt het voorzitterschap in handen van een land uit de regio. Seychellen heeft reeds aangekondigd zijn voorzitterschap in het teken te willen plaatsen van de regionale verantwoordelijkheid voor de aanpak van piraterij. Daarnaast werd veel gesproken over de reikwijdte van de *High Risk Area* (HRA), het gebied rond Somalië met een hoog risico van piraterij, dat wordt vastgesteld door vertegenwoordigers van de scheepvaartindustrie. Op aandringen van de contactgroep is de HRA herzien door de industrie en is besloten dit gebied te verkleinen, aangezien piraten niet meer zo ver uit de kust opereren. Deze aanpassing is per 1 december 2015 ingegaan.

Ontwikkelingssamenwerking

Een herziening van de internationale prioriteiten op gebied van ontwikkelingssamenwerking in Somalië is te verwachten door twee fenomenen. Allereerst wordt door de huidige migratiecrisis ook met hernieuwde

aandacht naar Somalië gekeken, waar migratie en vluchtelingen geen nieuwe problemen zijn. Ten tweede bestaat ook in Somalië de dreiging van terroristische organisaties en toenemend extremisme. Een herziening van de ontwikkelingssamenwerking-prioriteiten zal zich daarom richten op het aanpakken van de grondoorzaken van migratie. Deze grondoorzaken, zoals armoede en jeugdwerkloosheid, komen grotendeels overeen met die van piraterij en ook van extremisme.

Zoals bekend is Somalië geen partnerland voor ontwikkelingssamenwerking. Wel is het onderdeel van het Meerjaren Strategisch Plan (MJSP) voor de Hoorn van Afrika en als zodanig een prioritair gebied voor de inspanningen van Nederland om, als onderdeel van de internationale gemeenschap, bij te dragen aan het bevorderen van stabiliteit in Somalië. Nederland investeert reeds in activiteiten die zijn gericht op stabilisatie, bevordering van een legitieme en capabele overheid en parlementaire democratie, bevordering van de politieke participatie van vrouwen, *rule of law* en alternatieve vormen van inkomstenverwerving. Somalië is ook één van de acht doellanden van het programma *Local Employment in Africa for Development* (LEAD) dat gericht is op het bieden van perspectief voor jongeren via lokaal ondernemerschap en banencreatie.

Humanitaire situatie

De humanitaire situatie in Somalië is nog altijd precair. Volgens de laatste gegevens van de VN zijn er nog altijd 1,1 miljoen ontheemden en leven 1,16 miljoen mensen in humanitaire nood, waarbij zij afhankelijk zijn van voedselhulp. De humanitaire situatie is dit jaar verslechterd door het conflict in Jemen waardoor er sinds 27 maart jl. ongeveer 29.640 vluchtelingen naar Somalië zijn gekomen. De meesten van deze vluchtelingen zijn teruggekeerde Somalische vluchtelingen die al jaren in Jemen leefden. Daarnaast zijn er sinds 8 december 2014 ruim 5.000 Somalische vluchtelingen vrijwillig teruggekeerd uit het Dadaab vluchtelingenkamp in Kenia.

De verwachting is dat vanwege het klimaatverschijnsel El Niño de komende maanden veel gebieden in Somalië met overstromingen zullen kampen en andere gebieden met droogte. Volgens de laatste gegevens van ECHO zijn er al 40.000 ontheemden als gevolg van overstromingen en droogte. Volgens de schattingen kunnen 900.000 mensen getroffen worden door de gevolgen van El Niño in Somalië.

Humanitaire toegang blijft vanwege de slechte veiligheidssituatie in Somalië, vooral in de gebieden die recent op Al-Shabaab heroverd zijn (Hiiraan, Middle Shabelle en Bakool), nog steeds zeer problematisch, terwijl juist in deze gebieden de humanitaire nood hoog is. Ook overstromingen kunnen de humanitaire toegang verder bemoeilijken.

Veiligheidssituatie

De terroristische groepering Al-Shabaab vormt nog altijd de belangrijkste dreiging in Somalië. Al-Shabaab werd in 2014 fors teruggedrongen door de AMISOM-operaties *Eagle* en *Indian Ocean*. Echter, in de periode van relatieve zwakte van Al-Shabaab die hierop volgde kon AMISOM dit momentum niet vasthouden. AMISOM, noch de Somalische autoriteiten, bleek in staat het machtsvacuüm te vullen en aanvoerlijnen naar de bevrijde gebieden bleven deels in handen van Al-Shabaab. Het AMISOM-offensief dat in juli 2015 is gestart heeft gezorgd voor terreinverlies van Al-Shabaab in Zuid-Somalië, maar door het mijden van (grootschalige) gevechten en het uitwijken naar andere gebieden heeft de groepering nauwelijks aan capaciteiten ingeboet. Al-Shabaab heeft in 2015 aanslagen

uitgevoerd in zowel Somalië als Kenia. Het trieste dieptepunt was de aanslag op een universiteit in Garissa, Kenia, met 147 slachtoffers tot gevolg. In Noordoost Kenia tracht Al-Shabaab zijn invloed onder de lokale bevolking uit te breiden. In Zuid-Somalië heeft de groepering met succes diverse bases van AMISOM aangevallen. In Mogadishu pleegt Al-Shabaab regelmatig aanslagen op vertegenwoordigers van de Somalische overheid en de internationale gemeenschap. Voorbeelden hiervan zijn de aanslag van 26 juli op het Jazeera hotel in Mogadishu waar onder andere internationale diplomatieke vertegenwoordigers verbleven, en de aanslag op een konvooi met VN-afgezant Nicolas Kay.

Militaire aspecten

Deelnemende landen

Naast Nederland zullen de volgende landen in 2016 waarschijnlijk een bijdrage leveren aan de EU-operatie Atalanta: Duitsland, Kroatië, Frankrijk, Finland, Litouwen, Italië, Servië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Naast deze bijdragen van eenheden, leveren in totaal 20 EU-landen en 3 niet EU-landen stafpersoneel voor het *Operational Headquarter* (OHQ) in Northwoord en het *Force Headquarter* (FHQ) aan boord van het vlaggenschip.

Invloed

Het *Political and Security Committee* (PSC), onder verantwoordelijkheid van de Raad Buitenlandse Zaken, is belast met de strategische besluitvorming over de EU-operatie. Via de Nederlandse vertegenwoordiging in het EU Militair Comité, de EU militaire staf in Brussel en de Nederlandse stafofficieren bij het OHQ, speelt Nederland een actieve rol in de planning en de uitvoering van de operatie. In 2016, van augustus tot december, zal Nederland de *Force Commander* leveren. Ter bevordering van de interactie tussen de EU-operatie Atalanta en de andere landen en missies in de regio, heeft Nederland sinds de zomer van 2011 een politiek adviseur bij Atalanta gedetacheerd in Nairobi.

Haalbaarheid

Militaire opdracht

Ter concretisering van de reeds genoemde taken van EUNAVFOR Atalanta: de operatie voert gerichte acties uit om piraten af te schrikken, op te sporen en te onderscheppen. Hierbij ligt de nadruk op het opsporen van de moederschepen (*dhows*) die piraten gebruiken om hun acties ver op zee te kunnen uitvoeren. Sinds begin 2012 vallen ook aanvallen vanuit zee met effect op land onder het mandaat van Atalanta. Tot dusver is dit één keer gebeurd, in 2012.

Vereist militair vermogen

Het vereiste militaire vermogen van Atalanta bestaat uit vijf fregatten of grotere patrouilleschepen. Daarnaast bestaat per schip behoefte aan een helikopter om het surveillancegebied rondom het marineschip te vergroten en snel hulp te kunnen bieden bij een aanval van piraten. Atalanta heeft tevens behoefte aan minimaal een bevoorradingsschip en een uitgebreide (Role 2) medische capaciteit. Waar de EU niet in de behoefte kan voorzien, wordt net als voorgaande jaren intensief samengewerkt met de overige aanwezige internationale vlootverbanden.

Nederlandse bijdrage

In 2016 neemt Nederland met één schip deel aan Atalanta. Van begin augustus tot begin december 2016 zal Nederland een luchtverdedigings- en commandofregat (LCF) inzetten voor de kust van Somalië. Gedurende deze inzet levert Nederland tevens het *Force Command* voor Atalanta en fungeert het LCF daarvoor als stafschip. Het heeft hiertoe een internationale staf aan boord onder leiding van een Nederlandse vlagofficier. Het LCF is voorzien van een boordhelikopter, een versterkt mariniersdetachement en een medisch *Advanced Resuscitation Team (ART).*

Geweldsinstructie

De *Rules of Engagement* (ROE) zijn voldoende robuust om alle taken goed te kunnen uitvoeren.

Bevelstructuur

De EU heeft directe zeggenschap over de inzet van de toegewezen eenheid. Operationele controle over de eenheid wordt gedurende de inzetduur gedelegeerd aan het OHQ. Dit hoofdkwartier legt verantwoording af aan het PSC in Brussel. Het OHQ delegeert de tactische commandovoering over de eenheden aan de *Force Commander* die de operatie op zee leidt vanuit zijn *Force Headquarters* (FHQ). Zoals altijd behoudt de Commandant der Strijdkrachten (CDS) *Full Command* over de Nederlandse eenheid. Dit betekent dat hij indien nodig kan besluiten de eenheid onder nationale controle te stellen.

Risico's

Medische risico's

De gezondheidsrisico's aan boord van het schip zijn laag. Het LCF wordt uitgerust met een eerstelijns medische zorgcapaciteit aangevuld met een *advanced resuscitation team* (ART). Zo nodig kan gebruik worden gemaakt van de medische capaciteiten van andere eenheden in het operatiegebied. Ook kan personeel worden overgebracht naar ziekenhuizen in de regio, onder andere in Djibouti, Kenia, op de Seychellen en naar het *Role 2* ziekenhuis van de VN-post op Mogadishu International Airport. De bemanning loopt weinig gezondheidsrisico door ziekten die zouden kunnen worden overgedragen door aan boord genomen personen. Personen die op zee aan boord worden genomen, worden gecontroleerd op ziekten en, indien nodig, behandeld.

Klimaat en terrein

Er is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan in het operatiegebied. Tot op heden hebben het klimaat en de zeeën rond de Hoorn van Afrika geen noemenswaardige operationele beperkingen veroorzaakt.

Dreiging

Als het gaat om de terroristische dreiging op zee moet een onderscheid worden gemaakt tussen de dreiging die bestaat op volle zee en de dreiging binnen de territoriale wateren. De terroristische dreiging op volle zee wordt beoordeeld als verwaarloosbaar. Er zijn de afgelopen jaren geen terroristische aanvallen geweest tegen maritieme eenheden op volle zee in de wateren rond de Hoorn van Afrika. Langs de Somalische kust, de Bab-al-Mandab en Golf van Aden wordt de terroristische dreiging voor Nederlandse marine-eenheden beoordeeld als laag. Door de aanwe-

zigheid van Al-Shabaab in (delen van) Somalië bestaat boven land en dicht onder de kust mogelijk een dreiging van *Man Portable Air Defense Systems* (MANPADS). De terroristische dreiging voor het Nederlandse marineschip in havens in de Hoorn van Afrika en voor het marinepersoneel tijdens havenbezoeken varieert van verwaarloosbaar tot significant. Het dreiging niveau verschilt per havenstad. Daarbij wordt de terroristische dreiging in de haven zelf standaard lager beoordeeld dan de dreiging in doorgaans niet of nauwelijks beveiligde publieke locaties buiten de haven.

Beschikbaarheid en geschiktheid

Een LCF is eerder al succesvol ingezet in antipiraterij-operaties in de wateren voor de kust van Somalië. De eenheid biedt de mogelijkheid om naast de traditionele piraterijbestrijding ook een bijdrage te leveren aan ondersteunende activiteiten nabij de kust, aansluitend op het secundaire takenpakket in het mandaat van Atalanta. Het LCF heeft in 2012 aangetoond zowel de functie van stafschip als van antipiraterij-platform te kunnen vervullen. Aan boord van het schip bevindt zich een *enhanced boarding element,* een versterkt mariniersdetachement dat kan worden ingezet voor zowel boardingoperaties als beveiliging van schepen tijdens escortes. Verder kan dit team met gerichte acties de slagkracht en bewegingsvrijheid van piraten beperken en is medische ondersteuning aanwezig. Het LCF wordt uitgerust met een NH90 boordhelikopter voor surveillancetaken, de ondersteuning van boardingoperaties en de snelle verplaatsing van het beveiligingsteam bij een aanval van piraten op koopvaardijschepen. Tevens is de boordhelikopter in staat medische evacuaties en *Search-and-Rescue* taken uit te voeren.

Voorafgaand aan de inzet alsmede tijdens het recuperatietraject na de deelname aan Atalanta zijn structurele gereedstellingsactiviteiten voorzien om de operationele gereedheid te behouden. De aard en de omvang van de deelname aan Atalanta genereert geen directe langere termijn gevolgen voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht.

Duur van deelname

De inzet van het Nederlandse schip in Atalanta beslaat vier maanden, van begin augustus tot begin december 2016. De uit- en thuisreis van de eenheid duurt twee weken.

Financiën

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage aan de EU-operatie Atalanta in 2016 worden geraamd op € 8,5 miljoen in 2016, en € 1,0 miljoen in 2017. Nazorg is geraamd op € 1,0 miljoen. De additionele uitgaven van deze operatie komen in 2016 en 2017 ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen